

## **Sentencia C-120/06**

Referencia: expediente D-5947

Demanda de Inconstitucionalidad contra el artículo 84 de la Ley 962 de 2005.

Actor: Jairo Enrique Ruge Ramírez

Magistrado Ponente:  
Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Bogotá, D.C, veintidós ( 22 ) de febrero de dos mil seis (2006)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

### **SENTENCIA**

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, presentó el ciudadano Jairo Enrique Ruge Ramírez, contra el artículo 84 de la Ley 962 de 2005.

#### **I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA**

A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto del Proceso:

LEY 962 de 2005.

( )

“Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

“ ARTÍCULO 84. EL artículo 164 de la Ley 23 de 1982, quedará así:

“Artículo 84. No se considera ejecución pública, para los efectos de esta ley, la que se realice con fines estrictamente educativos, dentro del recinto e instalaciones de los institutos de educación, siempre que no se cobre suma alguna, por el derecho de entrada y la que realicen con fines estrictamente personales los comerciantes detallistas que no obtengan ningún beneficio económico por dicha ejecución, los cuales serán categorizados por el Ministerio del Interior”.

## II. LA DEMANDA

El señor Jairo Enrique Ruge Ramírez solicita se declare la inexecutable del artículo 84 de la Ley 962 del 8 de julio de 2005, por cuanto vulnera el artículo 61 superior y el principio de unidad de materia, consagrado en el artículo 158 constitucional.

Sustenta la demanda en el artículo 1° de la Constitución Política, según el cual Colombia es un Estado Social y Democrático de Derecho. Señala entonces, que la interpretación y la aplicación de la ley debe corresponder a las características, principios y fines del Estado Social de Derecho. Acude al artículo 158 constitucional, para expresar que esta norma al consagrar el principio de unidad de materia, se constituye en una de las limitaciones fijadas por la Constitución a la cláusula general de competencia legislativa. En tal sentido y en cuanto la aplicación de dicho principio exige buscar primero cuál es el núcleo temático de la norma demandada. Resulta claro que el artículo 84 de la Ley 962 del 8 de julio de 2005, no tiene relación alguna con las demás disposiciones de dicho texto normativo. Menciona además: “(...) *el gobierno nacional, autor del Proyecto de Ley, numero 014 de 2003 Cámara, (acumulado con el Proyecto 037 de 2003 Cámara), y que dio origen a la ley objeto del presente análisis, manifestó en la correspondiente exposición de motivos, que el objeto fundamental de la ley que promovía era el de regular las disposiciones existentes entre el ciudadano y el Estado, para hacerlas mucho más eficaces y eficientes*”. El actor expresa además, que el Proyecto de Ley pretendió fortalecer además las relaciones entre el ciudadano y el Estado, y por consiguiente racionalizar los procedimientos internos de la Administración. (*Gaceta del Congreso 342 del 23 de julio de 2003. Pág. 19*).

Argumenta además que el texto originalmente presentado por el Gobierno no incluía la disposición normativa objeto de la presente demanda, la cual fue introducida durante la sesión del 18 de junio de 2004 (*Gaceta del Congreso No. 364 del 21 de julio de 2004*). En el marco del primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Dichos propósitos orientaron el trámite del Proyecto y fueron acogidos por los ponentes de la iniciativa para el primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. (*Gaceta del congreso No. 678 del 12 de diciembre de 2003 Pág. 1*). Así mismo, los Representantes autores de la ponencia para segundo debate del Proyecto en la Cámara de Representantes, señalaron que lo que busca el Proyecto es simplificar la relación entre el Estado y el ciudadano de manera tal que la misma se adecuara a los principios de eficiencia y eficacia.

Adiciona el actor que en el mismo sentido, los ponentes de la iniciativa legislativa en el Senado de la República, tanto en la Comisión Primera como en la Plenaria, resaltaron que la misma pretendía racionalizar los trámites o procedimientos que adelantarán los administrados, ante las diferentes entidades estatales, así como frente a aquellos particulares que desempeñen funciones administrativas. Señala el demandante, que como resultado del trámite legislativo, el Proyecto de Ley No. 238 de 2005 Senado, No. 014 de 2003 Cámara, acumulado con el 037 Cámara, fue aprobado y finalmente sancionado como la Ley 962 de 2005.

Asegura que a través de la Ley en comento, se dictaron disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de: i) los organismos y las entidades del Estado, y ii) de los particulares que ejercen o prestan funciones públicas o prestan servicios públicos. Se refiere igualmente al artículo 1° de la ley que fija el *objeto*: “(...) facilitar las relaciones de los particulares con la administración pública, de tal forma que las actuaciones que deban surtirse ante ella para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones se desarrollen de conformidad con los principios establecidos en los artículos 83, 84, 209 y 333 de la Carta Política”. Acude igualmente al artículo 2° de la Ley 962 de 2005, que señala: “(...) esta ley se aplicará a los trámites y procedimientos administrativos de la administración pública, de las empresas de servicios públicos domiciliarios de cualquier orden y naturaleza, y de los particulares que desempeñen función administrativa. Se exceptúan el procedimiento disciplinario y fiscal que adelantan la Procuraduría y la Contraloría respectivamente”.

Precisa que el artículo 84 de la Ley 962 de 2005, no fue incluido dentro de ninguno de los Capítulos que aluden a la simplificación y racionalización de un trámite o procedimiento de algún sector de la administración, por el contrario, el legislador consagró el artículo 84 en un Capítulo especial denominado: “*Disposiciones Finales*”. Esta situación se constituye en un elemento definitivo para argumentar que el artículo 84 de la Ley 962 de 2005, no guarda ninguna relación de tipo causal, temática, sistemática, teleológica o consecencial con la materia de la norma que lo contiene.

Explica que consta en la Gaceta 550 del 16 de septiembre de 2004, en la ponencia para segundo debate de la iniciativa legislativa que dio origen a la Ley 962 de 2005, la proposición de la supresión del artículo 79 del texto aprobado por la Comisión Primera los días 25, 26, 27 de mayo y 8 y 18 de junio de 2004. Las razones invocadas por los representantes autores de la ponencia fueron motivos de conveniencia y oportunidad.

Durante el debate realizado en la plenaria de la Cámara de Representantes el día 15 de diciembre de 2004, el texto del artículo 79 de del Proyecto de Ley fue nuevamente discutido y aprobado. Pero en la Gaceta del Congreso No. 51 del 15 de febrero de 2005, algunos Representantes manifestaron su oposición al artículo, por cuanto consideraron que el texto del mismo vulneraba, entre otros aspectos, el principio de unidad de materia. Para lo cual transcribe un aparte del discurso de Representante Telésforo Pedraza. El demandante se apoya igualmente en un concepto emitido por la Unidad Administrativa Especial de la Dirección Nacional

de Derecho de Autor, del 21 de julio de 2004, dirigido al Representante Carlos Arturo Piedrahíta.

Finalmente, en el proceso de Conciliación entre la Cámara de Representantes y el Senado de la República, los miembros de la Comisión Accidental designada para tal efecto, decidieron adoptar el texto del artículo 88 aprobado por la plenaria del Senado (*Gacetas 349 y 350 del 10 de junio 2005*). El texto definitivo del Proyecto fue publicado en la Gaceta 362 del 13 de junio de 2005 Pág 39.

Las razones de la inconstitucionalidad las expresa así:

## **1. CARGOS**

### **1.1 Vulneración del Principio de Unidad de Materia.**

La Ley que contiene el artículo demandado establece los trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades públicas y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos. Sin embargo, del contenido del artículo 84, se desprende que éste hace referencia a un asunto eminentemente privado, en tanto la norma se refiere a aquellos casos en los que no existe ejecución pública, modalidad ésta del derecho patrimonial.

Expresa que la norma demandada, lejos de establecer una racionalización o simplificación de un trámite o procedimiento administrativo, consagra una disposición de carácter absolutamente sustancial orientada a exonerar del pago por concepto del derecho de autor a cierto tipo de usuarios (comerciantes detallistas) de obras protegidas por tal disciplina jurídica. En tal sentido, manifiesta que el derecho de autor es un derecho eminentemente privado. Se apoya en un Fallo proferido por la Corte Suprema de Justicia, de 1960. También hace mención a la sentencia de la Corte Constitucional C-2765 del 20 de junio de 1996. Concluye que atendiendo a la naturaleza de derecho privado que caracteriza el derecho de autor, resulta evidente que la norma acusada no consagra la racionalización de un trámite o procedimiento de carácter público alguno.

Sostiene que la norma demandada consagra una disposición de carácter sustantivo orientada a establecer los casos en los que no se considera que existe ejecución pública de una obra musical (y en consecuencia no surge obligación de pago por tal concepto). El primer caso establecido de tiempo atrás en el artículo 164 de la Ley 23 de 1982, determina que no se considera ejecución pública la que se realice con fines educativos, dentro del recinto e instalaciones de los Institutos de educación, siempre que no se cobre suma alguna, por el concepto del derecho de entrada. El segundo caso, además de estar en contra de la legislación comunitaria, desconoce el derecho a la propiedad intelectual consignado en el artículo 61 de la Constitución Política, disposición que no se refiere al ejercicio de funciones públicas.

En tal sentido, el ejercicio de funciones públicas por parte de particulares, significa la posibilidad dada a aquellos de participar en la gestión de asuntos administrativos, en las condiciones y bajo los parámetros señalados en la Constitución, la ley y los reglamentos. Al tenor de lo dispuesto en el artículo 210 de la Constitución Política,

en concordancia con el artículo 111 y ss de la Ley 489 de 1998, la condiciones en que un particular pueda cumplir una función pública deben estar expresamente señaladas en una ley en sentido amplio. Como apoyo al anterior argumento cita la sentencia C-866 de 1999.

Sostiene que las actividades desarrolladas por los titulares del derecho de autor, en ejercicio de las prerrogativas patrimoniales consagradas en la ley, no se realizan en desarrollo de una función administrativa. Explica entonces que los derechos de propiedad intelectual, y específicamente el derecho de autor, hacen parte del patrimonio de los autores. Señala que el concepto del servicio público ha sido definido como toda actividad de prestación y satisfacción de las necesidades colectivas cuya titularidad corresponde al Estado. Concluye entonces, que en el presente caso no estamos en presencia de actividad alguna cuya titularidad haya sido reservada a los poderes públicos (elemento esencial del servicio público) y, en consecuencia, sustraída a la iniciativa privada.

## **1.2 Violación al artículo 61 de la Constitución Política.**

El actor señala que el artículo 61 constitucional establece, que el Estado protegerá la propiedad intelectual por el tiempo y mediante las formalidades que establezca la ley, y por su parte el Convenio de Estocolmo de 1967, en virtud del cual se estableció la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual establece en el artículo 2º la denominación propiedad intelectual para agrupar de manera “*omnicomprensiva*” los derechos relacionados con diversos bienes intangibles, e incluye bajo este término el derecho de autor, los derechos conexos, las nuevas creaciones, los derechos industriales, los signos distintivos, el régimen de competencia desleal, la reciente protección otorgada a las nuevas tecnologías y a la biotecnología.

Precisa que al derecho de autor se han establecido algunas limitaciones: a) que se trate de un caso especial; b) que no se atente contra la normal explotación de la obra; c) que tal limitación no cause perjuicio injustificado a los legítimos intereses del titular o titulares de los derechos. Encuentra que estas limitaciones y excepciones consagradas por la ley son taxativas.

El artículo demandado desconoce los derechos exclusivos consagrados en los artículos 13 de la Decisión Andina 351 de 1993, y 11 bis del Convenio de Berna, que facultan a los autores para autorizar o prohibir, de manera previa y expresa, las distintas utilidades de sus obras por parte de los usuarios. Si bien, el artículo 21 de la Decisión Andina 351 de 1993, consagra la posibilidad de establecer limitaciones y excepciones a los derechos de autor, estas deberán circunscribirse a: *i) casos especiales; ii) que no atenten contra la normal explotación de la obras; iii) no causen perjuicio injustificado a los legítimos intereses del titular o titulares del derecho.* En igual sentido, se pronuncia sobre el artículo 10 del Tratado OMPI de 1996 y sobre el 13 del ADPIC.

Expresa que al hacer un examen del artículo 84 de la Ley 962 de 2005, se evidencia que con la expresión: “(...) y las que realicen con fines estrictamente personales los comerciantes y detallistas que no obtengan ningún beneficio económico por

*dicha ejecución, los cuales serán categorizados por el Ministerio de interior*”, se desconoce el parámetro señalado por los acuerdos internacionales, en tanto, la exoneración de los comerciantes detallistas no obedece a un caso especial, y atenta contra la normal explotación de las obras musicales causando un gravísimo perjuicio a los intereses de los creadores.

Agrega a lo anterior, que tanto la determinación de las tarifas a cobrar por comunicación pública de la música por parte de una autoridad administrativa, como la categorización de los usuarios obligados al pago, se *“erige en un atentado contra el carácter exclusivo del derecho de autor, y además vulnera compromisos internacionales y comunitarios adquiridos por Colombia”*. En tal sentido, aporta como argumento la disposición contenida en la Decisión Andina 351 de 1993, que consagra como cuestión colectiva (no del Estado) la proporcionalidad entre aquellas y los ingresos que se obtengan con la utilización de las obras, interpretaciones o ejecuciones artísticas o producciones fonográficas, según sea el caso.

Manifiesta que con la norma demandada se pretende que algunos comerciantes detallistas (quienes sean categorizados por el Estado), no están obligados a contar con la autorización previa y expresa del autor y a pagar por el uso que hacen de las obras musicales. La definición de las categorías de los establecimientos y la determinación del monto a pagar por parte de los usuarios supone que la autoridad administrativa conozca en detalle las diferentes formas en que las obras protegidas por el derecho de autor son utilizadas, lo que sin dudarle exige incurrir en un costo para el aparato estatal, lo cual no solo contradice políticas de austeridad en el gasto que han sido pilar fundamental de la administración, sino que establece un nuevo trámite administrativo, lo cual según el actor, resulta paradójico en una ley que pretende precisamente racionalizar y simplificar los procedimientos y actuaciones de la administración pública.

### **III. INTERVENCIÓN CIUDADANA**

El Presidente de la Federación Nacional de Comerciantes FENALCO, Señor Guillermo Botero Nieto, interviene para solicitar la exequibilidad del artículo demandado. Expresa que la Constitución como los Tratados Internacionales, prevén la posibilidad de establecer excepciones en la materia (derechos de autor), bajo el entendido que las mismas no atenten contra la normal explotación de las obras, o no causen un perjuicio injustificado a los legítimos intereses del titular o titulares de los derechos.

La norma impugnada contempla una situación análoga a la exoneración del cobro que por concepto de derecho de autor dispone el artículo 44 de la Ley 23 de 1982. La divulgación de la música que realiza un establecimiento con fines estrictamente personales no comporta una ejecución pública de la misma en la medida en que no se dirige a terceros sino al recurso humano del establecimiento que hace parte integrante del mismo, sin que de su uso se derive un beneficio económico.

Expresa el interviniente que tal ejecución no se realiza con ánimo de lucro, ni de explotación económica de la obra, sino con fines de esparcimiento personal el comerciante y de quienes laboran dentro del establecimiento. Esta finalidad de esparcimiento y ambientación, no puede negarse por las circunstancias de que se presente dentro del giro de una actividad empresarial. Explica entonces, que al no presentarse ejecución pública a terceros, ni ánimo de lucro, la exclusión de pago de derechos patrimoniales de autor por divulgación de la música dirigida de manera exclusiva al comerciante y sus trabajadores, objetivamente no atentaría contra la normal explotación de las obras ni tendría la vocación de causar un perjuicio injustificado a los legítimos intereses del titular o titulares de los derechos de autor.

Argumenta igualmente, que exonerar del pago de los derechos de autor, al uso que se haga de la música con destino exclusivo al esparcimiento de sus trabajadores, por ejemplo, la colocación de radios en plantas y áreas administrativas, que incluso tiene acceso restringido al público no atenta contra los derechos de compositores e intérpretes. Señala igualmente, que la música que en tal evento se divulga, ya ha tenido previamente autorización del autor para su divulgación al público con el consiguiente pago de los derechos cuando se adquirieron en el mercado.

Concluye que la exclusión de pago del derecho patrimonial no implica una afectación injustificada para los titulares del derecho de autor, pues no conlleva ánimo de lucro ni explotación económica de la misma. Precisa que se realiza con fines de esparcimiento para el trabajador, no implica entonces, la consagración de un privilegio injustificado que comporte la violación del principio constitucional de equidad.

Aduce igualmente que los Tratados Internacionales aprobados por Colombia admiten de manera expresa que las legislaciones internas establezcan restricciones y excepciones adicionales a las contempladas en ellos para efectos de los derechos patrimoniales, siempre que lo haga el legislador sin atentar contra la explotación normal de la obra ni causando un perjuicio injustificado a los titulares del derecho de autor.

En cuanto al principio de unidad de materia, remite a una Sentencia de la Corte Constitucional (C-523 de 1995). Argumenta además que es de público conocimiento que el pago por ejecución pública de música entraña en sí mismo un trámite o un procedimiento de obligatorio cumplimiento por parte de los particulares, tal como lo dispone la Ley 232 de 1995. Esta Ley establece obligaciones que debe cumplir todo comerciante que pretenda poner en funcionamiento un establecimiento de comercio. Solicita se declare la exequibilidad de la norma acusada.

#### **IV. INTERVENCIÓN DEL SEÑOR PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.**

El Señor Procurador General de la Nación, Dr. Edgardo José Maya Villazón, se refiere en primer lugar de manera expresa al tema relacionado con la unidad de materia. Expresa que el artículo 158 de la Constitución establece que todo Proyecto

de Ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella, y en este sentido, el título de las leyes debe corresponder precisamente a su contenido tal como lo exige el artículo 169 de la Constitución Política.

Reitera que la unidad de materia tiene como fundamento el principio democrático que rige la actividad legislativa, en donde la exigencia objetiva y razonable de relaciones de conexidad, causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la norma legal es un imperativo. En tal sentido, se refiere a la sentencia (C-800 de 2003). Sostiene que la Ley 962 de 2005 tiene un objeto específico y en consecuencia toda su normativa debe estar referida a esa materia. Esto es, la racionalización de procedimientos administrativos. Precisa que la mayoría de los preceptos de la ley se refieren al objeto que propuso el legislador. El artículo acusado no guarda ni teleológica ni materialmente ninguna conexidad con la racionalización de trámites para la administración pública ni de aquellos que deben hacerse frente a los particulares que cumplen funciones públicas.

Señala que la norma que se demanda al modificar la Ley 23 de 1982, hace parte de ella. La disposición define que no debe considerarse como ejecución pública de obras musicales, a efectos de exonerar a las personas que encuadren en dicha enunciación, de pago de derechos de autor y conexos. Sobre esta base, explica que los derechos de autor hacen parte del género propiedad intelectual, los cuales tienen el carácter de fundamental en cuanto que la creatividad es un asunto inherente, a la condición racional de la naturaleza humana y una consecuencia o derivación patrimonial, y en ese doble aspecto moral y patrimonial debe ser protegidos por el Estado (Art. 61 y 71 de la Constitución Política).

Se refiere a la finalidad del artículo, cual es exonerar el pago de los derechos patrimoniales por ejecución pública de obras musicales a determinadas personas, lo que no tiene nada que ver con la materia de la ley que lo contiene, ya que ésta regula la racionalización de los trámites y procedimientos administrativos mediante los cuales el Estado cumple sus fines.

De otra parte, señala que la intención del legislador de no considerar ejecución pública la que realicen los comerciantes detallistas con fines estrictamente personales puede no vulnerar la protección de la propiedad intelectual, si se aborda como un caso especial que busque dar un trato proporcional a tales comerciantes en cuanto que no obtienen beneficio económico alguno con las audiciones públicas. El Señor Procurador solicita declarar exequible la norma demandada.

## **V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **A. Competencia de la Corte**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia en los términos del artículo 241-5 de la Constitución Política.



## B. Problema Jurídico

La demanda de inconstitucionalidad se circunscribe a presentar tres razones por las cuales considera que el artículo 84 de la Ley 962 de 2005, se encuentra en contravía e la Constitución Política. El actor expresa:

**1.** La norma demandada vulnera el principio constitucional de la unidad de materia, por cuanto la ley contentiva a de la citada norma regula una materia diferente a lo establecido en el artículo 84. La Ley 962 de 2005, regula la racionalización de trámites y procedimientos administrativos, y posee además un objetivo claro, dirigido a reducir los trámites en la administración pública, en tanto, el artículo 84 regula una limitación al derecho de autor. **2.** Sostiene el demandante que la citada norma, vulnera el artículo 61 constitucional, por cuanto esta norma establece que el Estado protegerá la propiedad intelectual por el tiempo y mediante las formalidades que establezca la ley, y, el artículo demandado consagra una excepción al derecho de autor. Además menciona que el artículo demandado desconoce los derechos exclusivos consagrados en los artículos 13 de la Decisión Andina 351 de 1993 y 11 bis del Convenio de Berna, que facultan a los autores para autorizar o prohibir, de manera previa y expresa, las distintas utilizaciones de sus obras por parte de los usuarios. Aduce que si bien, el artículo 21 de la Decisión Andina 351 de 1993, consagra la posibilidad de establecer limitaciones y excepciones a los derechos de autor, éstas deberán circunscribirse a: *i) casos especiales; ii) que no atenten contra la normal explotación de las obras, y iii) no causen perjuicio injustificado a los legítimos intereses del titular o titulares del derecho.* **3.** Argumenta igualmente que la categorización de los comerciantes detallistas que la norma establece, desconoce el parámetro señalado por los Acuerdos Internacionales, en tanto, la exoneración de los comerciantes detallistas no obedece a un caso especial, y atenta contra la normal explotación de las obras musicales causando un grave perjuicio a los intereses de los creadores.

Corresponde entonces, a la Corte definir si el artículo 84 de la Ley 962 de 2005, que establece límites a los derechos de autor y por medio del cual se modifica el artículo 164 de la Ley 23 de 1982 (*ley de derechos de autor*), vulnera el principio constitucional de unidad de materia (artículo 158), en tanto la Ley 962 se dedica exclusivamente al tema de la racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.

El problema jurídico se restringe a establecer si la Constitución Política y las normas internacionales prevén la posibilidad de establecer un límite consistente en negar que existe ejecución pública cuando la comunicación se realice con fines estrictamente educativos, dentro del recinto e instalaciones de los institutos de educación, siempre que no se cobre suma alguna, por el derecho de entrada y la que realicen con fines estrictamente personales los comerciantes detallistas que no obtengan ningún beneficio económico por dicha ejecución.

La norma demandada (artículo 84 de la Ley 962 de 2005) consagra una limitación al derecho de autor. La norma establece que no se considera ejecución pública

aquella que se realice con fines educativos y, aquella que se realice por los comerciantes detallistas que no obtengan ningún beneficio económico. El derecho internacional también cobija una serie de limitaciones y excepciones al derecho de autor, por tanto, en tal sentido se analizarán los límites impuestos al derecho de autor, en tanto limite de ejecución pública para determinados comerciantes detallistas y en cuanto tenga que ver con esa relación se analizará el derecho patrimonial y el moral de los autores que se vinculan directamente con las limitaciones aludidas.

## **1. Unidad de materia en Ley Antitrámites - Reiteración de Jurisprudencia.**

En primer lugar se analizará el principio de unidad de materia dentro del proceso legislativo. En tal sentido, la Corte Constitucional no ha adoptado un control rígido en el tema de la unidad de materia en el control de constitucionalidad de las leyes, en tanto un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso. En este entendido se realizará el presente análisis. “(...) *ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una ley y que entre ese núcleo temático y otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable*”<sup>1</sup>(C-1025 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

1.1. La jurisprudencia ha mencionado que se requiere determinar el núcleo temático de ley para poder establecer la vulneración o no del principio de unidad de materia. “*en este sentido resultan valiosos elementos como contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos de las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte*” (C-501 de 2001).

Seguido la Sentencia analiza: “(...) *además, es necesario tener en cuenta que el referido vicio compromete la competencia del Congreso, puesto que, por disposición constitucional, a éste le está vedado expedir disposiciones o modificaciones que no estén ligadas a la materia del respectivo proyecto de ley (artículo 158 C.P). Así que, cuando se incurre en la señalada irregularidad, se debe concluir que el legislador ha rebasado su competencia*”.

---

<sup>1</sup> Sentencia C-501/01, M.P. Jaime Córdoba Triviño reiterada en C-1025 de 2001. (en este caso la Corte consideró que no se desconocía el principio de unidad de materia, al incluir en una ley (Ley 510/99) cuyo objeto son disposiciones para el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores y las Superintendencias Bancaria y de Valores, una norma (párrafo 3, artículo 52) que reforma una disposición de otra ley (artículo 148, Ley 446/98), con el fin de extender la competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, en ejercicio excepcional de funciones judiciales). Esta Jurisprudencia ya había sido reiterada en Sentencia C-540/01, M.P. Jaime Córdoba Triviño (en este caso la Corte estableció que el demandante tiene la carga de señalar cuál o cuales son las parte que no tiene relación alguna con la materia central de la ley). (notas de la Sentencia C- 1025 de 2001).

La Corte ha explicado las razones por las cuales, la vulneración del principio de unidad de materia es un vicio de fondo. En sentencia C-531 de 1995, esta Corporación expresó: “(...) *la ley es pues formalmente inatacable, sin embargo, algunos de sus artículos pueden ser declarados inexequibles por violar la regla de unidad de materia, si su contenido normativo no tiene una conexidad razonable con la temática general de la ley. Y sin embargo, se repite, la ley es formalmente inatacable, pues se surtió de manera regular de todo el proceso de aprobación, sanción y promulgación. Esto significa entonces que el vicio de inconstitucionalidad de esos artículos, por desconocer la regla de unidad de materia, no puede ser formal pues la forma no ha sido cuestionada. El vicio deriva entonces de que el Congreso no tenía competencia para verter esos contenidos normativos en esa forma particular, eso es, en esa ley específica, y por ello son inconstitucionales, a pesar de que el trámite formal de la ley fue ajustado a la Constitución*”<sup>2</sup>.

Además de lo anterior, cabe una razón más, “(...) *dicha unidad de materia solo se rompe cuando existe absoluta falta de conexión o incongruencia causal, temática, sistemática y teleológica ente los distintos aspectos que regula la ley y la materia dominante de la misma. (Sentencia C-352 de 1998)*”<sup>3</sup>

Es en tal sentido, en el que debe analizarse el trámite legislativo de la Ley 962 de 2005 y su contenido normativo.

El Proyecto de Ley 014 de 2003 “*por el cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos*”<sup>4</sup>, que aparece en la Gaceta 342, de 2003, establece el objeto de la ley así: “*la presente ley tiene por objeto desarrollar los principios de buena fe, de la libre iniciativa privada y de la economía, la celeridad y la eficacia administrativa contenidos en los artículos 83, 84, 209 y 33 de la Constitución Política y en el artículo 3º del Código Contencioso Administrativo (...)*”. En la exposición de motivos se precisa que el objeto claro de la ley es la reducción del tiempo y número de trámites relacionados con los procesos de interacción entre la ciudadanía y el Estado. Con el fin de facilitar el acceso permanente a la información por parte del ciudadano, y garantizar el efectivo ejercicio del derecho de petición. Concluye que se requiere extraer los procesos y trámites innecesarios. La principal función de la norma es reducir los trámites en armonía con lo dispuesto en los principios establecidos en la Constitución Política. En este primer debate no se incluyó el artículo demandado.

El objeto allí establecido se repite e intensifica, en los mismos términos durante todo el trámite legislativo. En la ponencia de primer debate. Cámara de Representantes: acumulado con el Proyecto de Ley No. 037 de 2003, Cámara, visible a (Gaceta 678 Pág. 1)<sup>5</sup>, se insiste en enunciar que el propósito de de la ley deriva en contribuir al ejercicio eficaz y eficiente de la función administrativa,

---

<sup>2</sup> Sentencia C-531 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero

<sup>3</sup> M.P. Antonio Barrera Carbonell y Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>4</sup> Gaceta No. 342 de 2003. Pág 8.

<sup>5</sup> Año 2003, Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 014 de 2003. CÁMARA.

mediante la modificación de los procedimientos administrativos existentes, de manera que “ellos se lleven a cabo de forma más ágil y menos compleja(...)”. Es necesario, se menciona que la simplificación en la relación Estado-ciudadano, se adecue a los principios de eficacia y eficiencia. En esta ponencia aún no se incluye el artículo aquí demandado.

En el debate visible a (Gaceta No. 364 Pág. 10)<sup>6</sup>, los Representantes Luis Fernando Velasco, José Luis Florez, Germán Varón, Zamir Silva, William Velez, Germán Navas, Nancy Patricia Gutierrez, presentan una proposición para la inclusión de un nuevo artículo. El artículo 164 de la Ley 23 de 1982, quedará así: “(...) *no se considera ejecución pública para los efectos de esta ley la que se realice con fines estrictamente educativos dentro del recinto de las instalaciones de los institutos de educación, siempre que no se cobre, suma alguna por el derecho de entrada y la que realicen con fines estrictamente personales los comerciantes detallistas que tengan el carácter de microempresarios según los términos del artículo 2º numeral 3º de la Ley 590 de 2000 que no obtengan ningún beneficio económico por dicha ejecución*”. Interviene el Representante Luis Fernando Velasco para decir que el artículo no está en contra de la Convención de Cartagena. En el debate interviene el doctor Carlos Arturo Piedrahita y expresa: “Colombia ha firmado tanto la Convención de Berna como la de Cartagena...” y seguido precisa: “...en seis oportunidades se ha presentado esta exclusión, esta excepción para tramitarse por medio de un proyecto de ley y en seis oportunidades que el gobierno ha dicho que no por la trascendencia que tiene a nivel del país y las consecuencias que acarrearía para Colombia porque Colombia firmó, adhirió a esos Pactos Internacionales”. Entonces dicho Representante presentó una sustitutiva: “(...) *inciso: tampoco se considera ejecución pública en los establecimientos abiertos al público, que utilicen música para bienestar exclusivo del trabajador, el propietario o el administrador, siempre y cuando esta no trascienda a una pluralidad de personas en los términos de la Decisión 351 de 1993, de la Comunidad Andina de Naciones*”. Se somete a votación y pierde la sustitutiva. En el debate parlamentario también interviene el Representante Carlos Arturo Piedrahíta Cárdenas y afirma que el artículo podría violar normas de derecho internacional.

El artículo se somete nuevamente a discusión<sup>7</sup>, interviene el Representante Telésforo Pedraza y señala que con respecto al artículo debe “*tenerse cuidado con la unidad de materia*”. Finalmente el artículo que se aprueba es el siguiente: “Artículo 84. No se considera ejecución pública, para los efectos de esta ley, la que se realice con fines estrictamente educativos, dentro del recinto e instalaciones de los

---

<sup>6</sup> Año 2004. Proyectos para primer debate para discusión y votación. 1. Proyecto de ley número 014 de 2003 Cámara, acumulado 037 de 2003 Cámara.

<sup>7</sup> **Gaceta 51 de 2005. (15 de febrero de 2005) “Proyecto de ley número 014 de 2003 Cámara, acumulado 037 de 2003 Cámara, por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos. Autor: Ministro del Interior y de Justicia, doctor Fernando Londoño Hoyos, y honorable Senador Germán Vargas Lleras. Ponentes: honorables Representantes Germán Varón Cotrino, Lucio Muñoz Meneses, Adalberto Jaimes Ochoa, Telésforo Pedraza Ortega, Jaime Amín Hernández, Zamir Silva Amín, Clara Isabel Pinillos Abozaglo, Carlos Arturo Piedrahíta, Iván Díaz Matéus. Publicación proyecto: Gaceta del Congreso número 357 de 2003. Publicación ponencia para primer debate: Gaceta del Congreso número 678 de 2003. Publicación ponencia para segundo debate: Gaceta del Congreso números 550 y 591 de 2004. Aprobado en Comisión: mayo 25, 26 y 27 de 2004, junio 8 y 18 de 2004”.**

institutos de educación, siempre que no se cobre suma alguna, por el derecho de entrada y la que realicen con fines estrictamente personales los comerciantes detallistas que no obtengan ningún beneficio económico por dicha ejecución, los cuales serán categorizados por el Ministerio del Interior”.

Visto lo anterior, el examen de constitucionalidad sobre la norma en referencia al tema de unidad de materia, debe conducir a expresar que conforme los antecedentes legislativos, la Ley 962 de 2005 poseía desde el mismo inicio del debate un tema indubitable, que se concentró en la fijación de medidas claras para conceder los términos más perentorios a la administración pública con el fin de asegurar la eficacia en los trámites que los particulares adelanten ante la administración y los particulares que ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos. Por ello, ha de analizarse si la norma demandada resulta contraria a los postulados del artículo 158 de la Constitución Política.

En el título de la Ley 962 de 2005, se señala sin lugar a equívoco que se trata de una ley sobre la racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas. Lo anterior, significa que la norma trata un tema alejado a la disposición del artículo 84 cuyo objetivo se instaló en regular una limitación al derecho de autor. Además resulta pertinente anotar que si bien, las normas internacionales<sup>8</sup> establecen que los Estados de la unión pueden establecer limitaciones éstas deben someterse a ciertos requisitos, con el fin de que no atente contra los derechos morales y patrimoniales del autor y de los titulares de los derechos de autor.

En ese orden de ideas, se observa por la Corte que la norma acusada que forma parte integrante de la Ley 962 de 2005, mediante la cual se dictaron por el Congreso disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos, no guarda una relación directa con el conjunto normativo de dicha ley, sino que entra a regular una materia diferente relacionada con derechos de autor, razón ésta por la cual la conexidad resulta muy remota, tenue, es decir, alejada del contenido temático del resto de la Ley. Es claro, desde luego, que en una ley pueden introducirse modificaciones a otra ley, pero siempre observando el principio de la unidad de materia.

Es de observar que esta irregularidad, la falta de unidad de materia, fue advertida en el mismo trámite legislativo de la ley, tal como se mencionó de manera precedente. Esta Corporación acoge el argumento presentado por el Señor Procurador General de la Nación, en tanto aboga por la inexecutable de la norma por carencia del principio de unidad de materia.

Así, establecida la inconstitucionalidad de la norma la Corte se abstiene de estudiar el segundo cargo expuesto por el actor relacionado con la vulneración del artículo 61 de la Constitución Política.

---

<sup>8</sup> Entre otras normas internacionales: Norma Comunitaria Andina sobre derecho de autor; Convención Universal sobre derecho de autor (Ginebra de 1952); Convenio de Berna por la Protección de los artistas, intérpretes o ejecutantes, los productores de fonogramas y los organismos de radiodifusión de 1961(convención de Roma); Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio; Tratado de OMPI sobre derechos de Autor de 1996; Tratado de la OMPI sobre Interpretación o Ejecución y Fonogramas de 1996(WPPT).

Se concluye entonces que el artículo 84 de la Ley 962 de 2005, resulta inconstitucional, por cuanto, vulnera el artículo 158 constitucional, en tanto la norma se ve afectada por la falta de unidad de materia tal como se expuso.

## **VI. DECISIÓN**

Con fundamento en la precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### **RESUELVE**

Declarar **INEXEQUIBLE**, por los cargos analizados, el artículo 84 de la Ley 962 de 2005, “Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el Expediente.

**MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA**

Presidente

**ALFREDO BELTRÁN SIERRA**

Magistrado

**JAIME ARAÚJO RENTERÍA**

Magistrado

**JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO**

Magistrado

**RODRIGO ESCOBAR GIL**

Magistrado

**MARCO GERARDO MONROY CABRA**

Magistrado

**HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO**

Magistrado

**ALVARO TAFUR GALVIS**

Magistrado

**CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ**

Magistrada

**MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ**

Secretaria General